

【論 説】

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革 ——その焦点と展望——

山 田 亮 介

目 次

1. はじめに
2. 憲法改正の意義と政治制度
 - (1) 「実質的意味の憲法」の変容
 - (2) 「憲法解釈」・「憲法解釈の変更」・「憲法変遷」
3. 憲法改正論議の経過
 - (1) 日本国憲法施行前後から 50 年代半ばまで—— 55 年体制の成立——
 - (2) 1950 年代半ばから 1980 年代にかけて
 - (3) 1990 年代から 2000 年代以降の改憲論議
——国民投票法の成立と現在——
4. 政治制度をめぐる憲法改正テーマと現実政治
 - (1) 衆議院の解散権の意義と制約
 - (2) 憲法裁判所と違憲審査制
 - (3) 緊急事態条項導入論
 - (4) 道州制と地域主権
5. おわりに——憲法改正論の展望——

1. はじめに

2019 年 7 月の参議院議員通常選挙は、各党の憲法改正に対するスタンスが明確に示されたうえでおこなわれた。結党以来、憲法改正を党としてきた自民党は、すでに 2012 年に憲法改正草案（2012 年 4 月 27 日）を公表しているが、此度の選挙公約においても①自衛隊の明記、②緊急事態対応、③合区解消・地方公共団体、④教育充実の 4 項目を提示している¹⁾。野党にあ

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革（山田）

っても、日本維新の会が①教育無償化、②統治機構改革（地域主権）、③憲法裁判所の設置を²⁾、立憲民主党は①自衛隊加憲への反対、②衆議院の解散権行使の制限、③臨時会招集に係る期限設定、④LGBTや同性婚関連について³⁾、国民民主党も①衆議院の解散権の制限、②地域主権、③憲法裁判所の設置⁴⁾を政策として掲げるのは、憲法改正の必要性が与野党の垣根をこえて認知されはじめていることの証左といえる。

もっとも、戦後から今日にいたるまで憲法改正の議論がまったくなかったわけではない。ただ、それらは押し付け憲法論に対して起こった自主憲法制定の動きであったり、湾岸戦争を契機として国際貢献の在り方がとわれた、主として憲法9条に関する話題に偏っていたりと⁵⁾、いずれも現実的な改憲論議というよりは、「改憲」「護憲」という多分に政治イデオロギー的なものであった⁶⁾。国民が憲法改正について判断する材料が示されはじめ、政治や憲法について考える雰囲気は拡がりつつある昨今の状況は、従来と大分異なってきたといえる。本稿は、憲法改正論議を日本に必要な政治制度改革は何かという観点から捉える。まずは政治制度改革の文脈で憲法改正を論じる意義を明らかにする。次に戦後の改憲論議を概観し、その特徴を考察する。最後に、各政党の政策に掲げられている主要な政治制度改革を、憲法改正をつうじて実現する有意性や課題を整理・分析する。

2. 憲法改正の意義と政治制度

日本がこれまで憲法改正をしてこなかったことは、①憲法改革、②憲法解釈の変更、③憲法変遷、と関係がある。それぞれ憲法規範の意味内容あるいは憲法秩序に一定の影響を及ぼし得る概念であるが、どれも憲法の条文自体の改定ではない点で共通する。これらの概念と憲法改正との関連性から政治制度改革において憲法改正がもつ固有の意義を考察する。

（1）「実質的意味の憲法」の変容

憲法には、「形式的意味の憲法」と「実質的意味の憲法」という分け方がある。形式的意味の憲法は、条文として法典化された憲法典自体を指し、実質的意味の憲法は、憲法典という形式にとらわれず、成文不文を含めた国家の基本的な形態や組織、統治システムにかかわるルール of the 総体をいう。日本国憲法 96 条 1 項の改正条項にいう憲法は、形式的意味の憲法のことである⁷⁾。他方で、憲法を施行し、その規範の意味内容を具体化するうえで必要不可欠な皇室典範や国会法、内閣法、裁判所法、公職選挙法、地方自治法のような憲法附属法は、実質的意味の憲法を成す。憲法を「実質的意味の憲法」と解すると、憲法附属法の制定・改廃によって、これまでも憲法秩序にさまざまな変化が生じたとみる見解がある⁸⁾。大石眞は、「憲法典」と、憲法典および憲法附属法によって形づくられる「憲法秩序（ないし憲法体制）」を区別したうえで、国政の組織や運営に必要な基本的規範のうち、憲法典には盛り込まれなかった通常の議会制定法たる憲法附属法の改廃によって、憲法秩序に変更が加えられることを憲法改正と区別して「憲法改革」として捉え、それが戦後日本の現実政治において果たしてきた役割の重要性を強調する⁹⁾。たとえば、1994 年の公職選挙法改正による中選挙区制から小選挙区比例代表並立制への移行や政党助成法の制定、1998 年の中央省庁等改革基本法による内閣権能の強化、1999 年の内閣法・国家行政組織法の改正と内閣府設置法の制定による中央省庁再編成、1990 年代半ば以降の地方分権改革や、司法制度改革の一環として 2009 年からスタートした裁判員制度などである¹⁰⁾。待鳥聡史も同様に、憲法を基幹的政治制度を定めた諸ルール（実質的意味の憲法）とみなすとすれば、その「基幹的政治制度の変革」が実質的意味の憲法の改正を意味すると指摘する¹¹⁾。ただし待鳥は、戦後日本に生じた選挙制度・執政制度の微修正すべてを基幹的政治制度の変革とはせず、選挙制度については、誰に政治権力を委ねるかという選挙の機能に影響をあたえる 4 要素（議席決定方式・選挙区定数・投票方式・選挙サイクル）のいずれかが変更された場合、執政制度については大統領制・半大統領制・

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革（山田）

議院内閣制の間の変化、執政長官（大統領・首相）に与えられる権限や政治的資源の大きな変化、政治家と官僚との間に存在する権限や政治的資源配分の変化の3要素のいずれかが変化した場合を、実質的意味の憲法改正とみなす¹²⁾。

constitution（独語：Verfassung、仏語：constitution）の語源は「国家・社会の組織形態」であり、語義としては「国家構造」「国体」「政体」のような国家の基礎をなす体制や制度を意味する¹³⁾。これらを規定する法規範が「憲法」であり、訳語として一般的に用いられている¹⁴⁾。何がその国のconstitutionかというのは、法文化や歴史、慣習、政治制度などの諸要因によって決まるため、一概にその範囲は画定できない。そこでは大石が指摘するとおり、同じ成文憲法でもその規定の仕方が簡略なものか詳細にわたるものかによって、憲法附属法の占める比重もかわってくる¹⁵⁾。つまり、何を憲法典に規定し、何を憲法附属法に定めるかという分け方も変わるから、同じ事項を変更する際にも、ある国では憲法改正を必要とすることも、別の国では法律の改正で足りるということも生じうる¹⁶⁾。実質的意味の憲法の変容に着目して、他国と日本を横断的に比較考察する際には、この視点は有益なものとなるであろう。他方、日本においては、憲法附属法に一憲政上の役割が重要とはいえ—他の法律よりも優越的地位が認められるわけではなく、イギリスのように不文憲法ゆえに判例、習律、通常の議会制定法から憲法に相当するものが形づくられているわけでもない。要するに、憲法附属法といえども最高法規たる憲法の条規に違反してはならない法律である点で他の通常法律と違いがない。それゆえ、憲法によって与えられた枠組みの中で起こる「憲法改革」と、枠組み自体を変更する「憲法改正」の両者を異なるレベルの事象として整序し、憲法改正論議を分析・検討することも求められる。何が法律レベルの改正をもって可能で、何が憲法改正を伴わなければ実現できない政治制度改革かを切り分ける考究は、憲法改正が現実味を帯びる現在、より重要度を増しているといえる¹⁷⁾。

（2）「憲法解釈」・「憲法解釈の変更」・「憲法変遷」

憲法の規定の仕方は、抽象的かつ簡潔であるため、解釈による具体化が不可欠である。解釈による規定内容の具体化は、憲法が恣意的に運用されたり変質させられたりしないという点で安定性を維持しつつ、現実社会の変化に適応するような柔軟性をも兼ね備えたものでなくてはならない¹⁸⁾。ゆえに、憲法解釈は時代や社会状況に応じて変容する。統治機構に関する規定の仕方よりも幅のある人権保障規定においては殊更、解釈の果たす役割は大きい¹⁹⁾。幸福追求権（憲法 13 条）からプライバシーの権利、職業選択の自由（憲法 22 条）から営業の自由²⁰⁾、国民主権や表現の自由（憲法 21 条）から報道の自由や知る権利²¹⁾ などのように、解釈によって導出される人権は多くある。また、人権の制約原理である公共の福祉も、解釈による基準の構築が必須である。さまざまな原理、規定の文言や趣旨に則りながら、現実や法秩序全体と調和するように解釈する（解釈を変更する）ことではじめて、憲法は社会における複雑多様な具体的事案に適用可能となるのである。

憲法解釈はその解釈をなす主体によって、法学者など私人による学理解釈と、国家機関による有権解釈（公権的解釈）の二つにわけられる。後者には、立法・行政・司法それぞれがおこなうものがあるが²²⁾、実際の政治や行政に大きな影響力をもつのは、違憲審査権（憲法 81 条）を有する最高裁判所の解釈である²³⁾。法令の合憲性を審査する際の判断枠組みは、社会環境や国際情勢の変化などの諸要因によって変化する。最高裁判所による憲法解釈の変更は、判例変更によるもの（裁判所法 10 条 3 号）や²⁴⁾、判断枠組みを変えて従来と異なった結論を導くことによるものもある²⁵⁾。憲法解釈の変更は、憲法の枠内にとどまる限り、裁判所のみならず、国会も制定法の改廃によって可能であるし、内閣も政府解釈の変更によってなすことができる²⁶⁾。問題は、憲法の枠を越える解釈やその実践をとおして、憲法改正を経ないにもかかわらず、一意識的に憲法を変更しようとする行為によらず一実質的に憲法を改正し、規範内容を変質させたのと同様の効果をもたらす「憲法変遷」である²⁷⁾。

憲法変遷の概念は、19世紀ドイツにおいてラーバント（P. Laband）やイエリネク（G. Jellinek）らが当時のドイツの憲法現象を分析する中で用いたことで知られる²⁸⁾。川添利幸によれば、イエリネクの憲法変遷論からは、広狭2つの意味が読み取れる²⁹⁾。一つが、単に憲法成文と憲法状態との間にズレが生じているという客観的事実（違憲の事実）の存在（「法社会学的意義における憲法変遷」）であり、もう一つが憲法成文との間でズレを生じさせている憲法状態のほうが法的効力を有すると解されるに至った状態（「法解釈学的意義における憲法変遷」）である³⁰⁾。前者は現実に想定されうるが³¹⁾、後者についてはこれを認めるべきかどうかについて学説はわかれる。単に違憲の事実にすぎず法的性格を認めない（制定憲法の改廃とはみなない）とする「事実説」、憲法慣習法によって憲法法源に取って代わらないし組み込まれる状態が生ずるとみる「規範説」（「慣習法説」）、イギリスの憲法習律（convention of the Constitution）に倣って、法の前段階にある規範とみる「習律説」がある³²⁾。

日本において憲法変遷をめぐる議論は、おもに自衛隊と憲法9条2項の「戦力」との関係で展開されてきた。また近年では、2014年の集団的自衛権一部行使容認への政府解釈の変更と、一連の平和安全法制整備も、憲法変遷に関連づけて理解することができよう。憲法9条をめぐる議論については、すでに多くの先行研究があるため、ここではこれ以上立ち入らない。さしあたり、憲法改正と比べて、法解釈学的意義における憲法変遷が内包するいくつかの問題を指摘する。一点目は、憲法変遷は有権解釈が引き金になって生じるという点である。権力の担い手であって、憲法尊重擁護義務を負う国家機関が主体となって、授權規範および制限規範としての憲法規範を、解釈の枠を越えて変質せしめる行為は、立憲的憲法の意義を損なうものである。日本国憲法は、その改正手続きに国民による承認を加重要件として課しているのであるから、なおのことである。二点目に、議院内閣制ゆえの弊害があげられる。本来であれば国会によってつくられた法律を誠実に執行する内閣の解釈は立法解釈に従属するはずであるが、現実にはその立場は逆転してお

り、政府解釈（内閣の解釈）がそのまま法律の制定・改廃という形式で立法解釈にも反映されることになる³³⁾。成立する法案の大多数が内閣提出法案（閣法）であるため—内閣法制局が存在するとはいえ—違憲の解釈にもとづいて違憲の立法がなされる可能性がある。三点目が、就中統治機構や政治制度の領域で憲法変遷が生じた際に、司法による統制が及びにくいことである。これは日本の違憲審査制の特質に由来する二つのハードルを意味する。第一のハードルが、憲法変遷が裁判で争われる機会自体が多くないことである。通常、憲法訴訟は、民事・刑事・行政事件各訴訟の中で、憲法上の争点が提起され、裁判所が判断を下すという形態をとる。法律上の争訟でないとか各訴訟要件を満たしていなければ、具体的事件を離れて一般的、抽象的に法律命令などの合憲性は審査されない。選挙訴訟などの一部の例外を除き、具体的権利義務や法律関係の存否と結びつきにくい統治機構や政治制度の領域では³⁴⁾、訴訟が成立し裁判所が実体的憲法判断に踏みこむまで、違憲の状態は現実存在し続けることになる。第二のハードルは、司法消極主義のもと、裁判所が政治問題について憲法判断を下さないというものである。実際に自衛隊や日米安全保障条約の憲法適合性、衆議院解散の有効性が争点になった事例では、憲法判断が回避されたり、政治問題の法理（統治行為論）が用いられたりすることによって、最高裁は合憲か違憲かの結論を出していない³⁵⁾。最後に四点目として、憲法変遷に規範性を認める条件として国民による承認をあげるが、何をもって承認とみなすか判然としない点である³⁶⁾。憲法変遷と国民投票を必要とする憲法改正とをあえて区別する意義は何かという疑問が残る。

日本においては、憲法改革、憲法解釈の変更、憲法変遷はいずれも、政治制度を形成したり、それを時代や社会に適合させたりするうえで、それぞれが一当不当の問題は別として—一定の役割を任ってきた。だが、法律の制定改廃や憲法解釈には、憲法によって与えられた枠内という限界があり、それを越えるような政治制度の変更を根拠づけることはできない。憲法規範の枠や規定の仕方は、国によって多様であるが、今日共通するのは人権保障や権

力分立といった自然法論的・立憲的価値を体現したものであるという点であろう。日本の場合は、この価値実現を、国会発議に特別多数を必要とし、レファレンダムをとまなう硬性憲法性によって担保している。だとすれば、解釈によって憲法の枠の内か外かという正反対の結論が生まれる〈主観の〉問題（為政者が自らの立法や行政について解釈すれば、往々にして憲法の枠内と評価されることになろう）を惹起しにくく、ある政治制度改革をできるだけ〈客観的に〉憲法の枠内に位置づけることができる憲法改正には、やはり固有の意義があるとみるべきではないか。ただし、日本では何が憲法の枠内・枠外か、あるいは憲法改正によって実現させるべきことは何かといった議論が未だ不十分なせいで、実社会はさまざまな変化を必要としているにもかかわらず、結局は今まで、憲法改正よりも容易い立法や憲法解釈の運用という手段を選択してきたのである。

如上の憲法改正の意義を前提として、改憲テーマとして論じる意義は「政治制度」にこそあると考える。その主たる理由は、規範の特性に由来する。前述のとおり、統治機構に関する規定に比べて人権規定は解釈の幅が広いため³⁷⁾、それが規範として意味をもつためには、その権利内容・制約・他の人権との調整などを考慮した解釈による体系化が必要である。結果として、明白な違憲の解釈や運用は生じにくく、万が一それが起こった際も、人権は統治機構上の争点に比べて司法の判断に馴染みやすいので、違憲審査制による修正回復が期待できる。憲法規定そのものの改正よりも、憲法判例の蓄積や学理解釈などのほうが重要な意味をもつことがありうるのである³⁸⁾。対して、統治機構の規定は、解釈による運用の幅は狭く設定されているため、ひとたび恣意的に運用されると、明文規定を踏み越え、より広い意味をもつ憲法解釈や立法の形になってあらわれやすく、司法の事後統制も及びにくいという性質を有する。したがって、政治制度改革をおこなう際には一法律レベルの改正で済むかという点も含めて一憲法改正の要否という点から考察する意義は、人権規定に比べて相対的に大きいものとなる。そしてまた憲法改正によって導入しようとする諸制度は、さまざまな形で人権保障にも影響を

及ぼしうる。たとえば、緊急事態条項は人権制約と結びつくし、憲法裁判所は、より実効的な人権保障の機能をもつ。人権の保障には、適切な政治制度の設計・構築が不可欠であって、この点からも政治制度改革の文脈で憲法改正を捉えることには大きな意味があると考ええる。

3. 憲法改正論議の経過

日本国憲法は、2020年でその施行から73年が経つ。世界の憲法のうち制定から14番目に古い歴史をもつ日本国憲法であるが、その中で改正を経験していないのは日本だけである³⁹⁾。憲法改正が回数の多寡で他国と単純に比較できないのは前述のとおりであるが、こうした状況の背景には、これまでの改憲論議の中に、何らかの日本特有の事情があるのではないか。

（1）日本国憲法施行前後から50年代半ばまで——55年体制の成立——

1946年10月17日、極東委員会は憲法再検討に関する政策を決定し、翌47年1月3日に日本政府（吉田内閣）に伝達した。その内容は、日本国憲法施行後1年から2年の期間内に、日本の国会および極東委員会双方によって、憲法の運用がポツダム宣言の規定を充足するように運用されているかを再検討する機会を設けるというものであった⁴⁰⁾。しかしその間、日本側の動きは鈍く、結局は期限がせまる1949年4月20日、日本政府（吉田内閣）は日本国憲法改正の意思はまったくないと述べ、極東委員会も同28日に、憲法改正の必要もなく新たな指令を発することもないとの見解を示した⁴¹⁾。なおこの際に学界の中には、天皇の政治的無権能や9条の戦争放棄をさらに徹底させる趣旨に条文改正すべきとの意見も存在した⁴²⁾。GHQ主導のもとでなされた明治憲法の改正は、内容上改正の限界を超えるものであって、また手続き上も有効なものとはいえないとする無効論を根拠とする「押し付け憲法論」は、1950年代の自主憲法制定の動きを下支えする考え方であった⁴³⁾。戦後改憲論は、1950年から52年にかけて公職追放が解除されたこと

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革（山田）

による保守系政治家の政界復帰、東西冷戦の激化にともなう逆コースへの方針転換、そして1950年に勃発した朝鮮戦争とそれに端を発する日本の再軍備・駐留米軍（安保体制）問題が発端となった⁴⁴⁾。憲法9条をめぐる改憲論は、その後の「改憲」「護憲（憲法擁護）」というイデオロギー的対立の道筋をつけることになったといえる⁴⁵⁾。1953年に来日したニクソン大統領は、日本国憲法に戦力不保持条項を盛り込んだのは誤りであったとする趣旨の発言をおこない、政府の改憲に向けた動きが活発化することになる⁴⁶⁾。1954年には自由党と改進黨は、憲法の全面的改訂を目指すために党内に憲法調査会を設け、それぞれ復古的内容の改正案を提示している⁴⁷⁾。一方で憲法9条擁護を掲げる憲法擁護国民連合が結成されるなど、護憲派の勢力も強まりつつあった。55年体制が確立すると、二大政党の改憲に対するスタンスがより明確となり、この頃おこなわれた2度の国政選挙（1955年衆議院総選挙・1956年参議院通常選挙）では、社会党が両院議席の3分の1を占めたことによって、鳩山一郎政権下での憲法改正論議は一旦は停頓することになった⁴⁸⁾。

（2）1950年代半ばから1980年代にかけて

岸信介政権になると、再び改憲傾向が強まり、憲法調査会法（1956年公布施行）にもとづいて翌57年には、内閣に憲法調査会が設置された。同法2条は、「調査会は、日本国憲法に検討を加え、関係諸問題を調査審議し、その結果を内閣及び内閣を通じて国会に報告する」と定め、国会議員30名と有識者20名の計50名以内の委員から成るものとされた。しかし、社会党および民社党はこれに参加せず、構成メンバーは改憲の立場の者が多くを占めたため、このような動きに対抗して、護憲の学者から成る憲法問題研究会も組織された。当初は改憲論を推し進めるという政治的意図が働き発足した憲法調査会であったが、7年の活動の後1964年にまとめられた最終報告書の内容は、結局、改憲を志向するものとはならなかった⁴⁹⁾。憲法調査会の報告書では、これまでの押し付け憲法論とそれを論拠とする拙速な改憲を否

定する見解が示され、憲法改正の要否についても、国会議員のメンバーは全員が改正を要すると結論づけた一方で、学識者は全員不要であるとの意見で一致した⁵⁰⁾。憲法調査会長の高柳賢三は次のようにいう。「国民が改憲問題を考えるに当って大切なことは、多数少数といったことでなく、改憲論と非改憲論の論拠を併立させ、どちらの論拠が正しいのかを、判断することである」⁵¹⁾。その後1960年代から70年代にかけては、改憲論の動きは一時沈滞する。この間、自民党は憲法改正を政策に掲げることもなく、選挙においても改憲を争点に据えない状況が続いた⁵²⁾。1978年の「日米防衛協力のための指針」によって日米間の軍事協力の必要性が高まる中、1980年の衆参同時選挙において自民党が大勝し、国民の「保守化」がすすみはじめると、80年代にはいり自衛隊をめぐる改憲論議が再燃する⁵³⁾。この時期の改憲論は、かつてのような復古的内容のものではなく、現行憲法の基本理念を維持しつつ時代に即した変化を目指すもので、50年代や90年代の改憲論に比べると発表された改憲案の数も少なく、大きな盛り上がりを見せる前に終息した⁵⁴⁾。

（3）1990年代から2000年代以降の改憲論議

——国民投票法の成立と現在——

冷戦が終焉を迎えた1990年代以降、国内外の情勢が大きく変化する中で改憲論議が再び現れる。国際的には、湾岸戦争（1990年）やイラク戦争（2003年）への日本の国際貢献の在り方が問われ、一方、国内政治においては55年体制終結という政治変動が生じ、憲法9条を中心とした改憲の議論が巻き起こることとなる。90年代以降の改憲論は、マスコミや各政党などが、具体的改憲案や指針を提示しはじめた。マスコミ案は、読売新聞社の3つの改憲試案（1994・2000・2004年）や日本経済新聞の改憲構想（2000年）、産経新聞「国民の憲法」要綱（2013年）などが示され、政党史は、自民党「新憲法草案」（2005年）および「日本国憲法改正草案」（2012年）、自由党「新しい憲法を創る基本方針」（2001年）、民主党「憲法提言」（2005

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革（山田）

年）、たちあがれ日本「自主憲法大綱『案』」（2012年）、みんなの党「憲法改正の基本的考え方」（2012年）、大阪維新の会「維新八策」（2012年）、日本維新の会「憲法改正原案」（2016）などが次々に発表された⁵⁵⁾。内容面では、憲法9条についてみると、90年代は自衛権論から国際貢献論へシフトし、90年代終わりから2000年代以降は、日米協力と諸有事法制整備へと変転していった点に特徴がある⁵⁶⁾。自衛隊の海外派遣を可能とするため、解釈改憲がなされたといわれるのも主にこの時期である⁵⁷⁾。

2000年には戦後はじめて衆参両院に「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行う」（国会法旧102条の6）ことを任務とする憲法調査会が置かれ、2005年にはその調査結果にもとづいて報告書がとりまとめられた。すでにそこには、今日の改憲論と同様の論点が掲げられている。新しい人権や自衛権・自衛隊の憲法上の位置づけ、二院制のあり方、憲法裁判所や道州制の導入論、非常事態時の憲法秩序の例外を規定することなどである。また、当時未だ手つかずであった憲法改正に必要な手続きに関する法制の整備を急ぐべきとの意見もあった⁵⁸⁾。それをうけて、両院に憲法改正手続法を審議するための特別委員会が置かれ、2007年に「日本国憲法の改正手続に関する法律」（憲法改正国民投票法）がようやく制定・公布された（2010年施行、2014年改正）。そして同年、両院それぞれに憲法審査会が設置された。この審査会は、日本国憲法等の基本法制に関する調査をおこなうだけでなく、「憲法改正原案、日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案等を審査する」（国会法102条の6、7）権限が与えられた。ところが、審査会規程が制定され活動が開始されたあとも、具体的改憲案の審議はおこなわれず、ほとんど機能しないまま現在に至っており⁵⁹⁾、2019年臨時国会では国民投票法の必要な改正も実現できなかったなど、改憲論議はなかなか進まない状況にある。

これまでの日本における改憲論議を俯瞰したうえで、憲法改正が実現しなかった議論の特徴および問題点を整理する。まず改憲論が現実的レベルで議論されてこなかった背景にあるのは、憲法改正手続法の欠缺である。改正手

続法については、戦後早い段階から何度か俎上に載せられたにもかかわらず、ながらく棚ざらしにされてきた⁶⁰⁾。議論の中身についてみると、改憲論議＝憲法9条という構図が戦後改憲史の中で定着してしまったことは日本特有の現象である。9条改憲の波は、国際紛争や東アジア情勢の影響を受けるとその都度大きくなり、改憲勢力が国政選挙で敗北すると小さくなるの繰り返しであった。このような波に隠れて、その他の改憲論点が国民に十分に周知されない状況が続いてきた。改憲論議の未熟さという点では、まずは短い政党寿命が関係する。特に55年体制が崩れたあとに政党が細分化され、その離合集散によって恒常的な憲法論議のできる環境が整わなかった。これは、憲法改正案を提示した政党の多くが現になお今も政党として存続していないことをみれば明らかである。また、改憲論が改憲護憲という政治イデオロギーの性格を帯び、与野党の対立軸として捉えられたことで、具体的内容にまで踏み込んだ改憲論議がおこらなかった点も指摘できよう。実際、多くの政党が改憲の方向性に言及するにとどまり、条文の成案まで提示できていない。さらに日本の改憲論を振り返るうえで見落としてならないのは、2節でみたように、憲法規定の空隙をカバーし、意味を充填するために、憲法改革や通常法律がフル活用されてきたという事実である。一部をあげれば、災害対策基本法や武力攻撃事態法、国際平和協力法、自衛隊法、各種特別措置法など諸法律の制定改廃によって、憲法にはそのまま手をつけずに、日本政治を現実の社会・国際情勢に対応させ続けてきた。この点に一つ付言すると、このような運用をこれまで続けてきたからこそ、憲法改正によって実現すべきヴィジョンが見え始めてきたのではないかとも思われる。

4. 政治制度をめぐる憲法改正テーマと現実政治

改憲論議の重要なテーマは9条以外にもある。本節では、直近の国政選挙で政党が掲げていた政治制度に関する4つの改憲テーマについて、それぞれ現実政治の変化にどのような影響を及ぼしうるか若干の検討を加える。

（1）衆議院解散権の意義と制約

議院内閣制を採る国では、執政府による下院の解散の在り方は、立法（議会）と行政（執政府）、あるいは与党と野党という政治上の関係性を規定するうえで極めて重要なファクターである。歴史的に議会解散権は当初、君主によって議会勢力を牽制する目的で行使されていたが、やがて内閣と議会の関係において用いられるようになり⁶¹⁾、解散後の選挙をつうじた国民による意思表示の機会（レファレンダムの機能）としての意味を持つようになった⁶²⁾。内閣による衆議院解散の要件は69条のみなので、解散は内閣不信任の場合（対抗的解散）に限られるという学説もある。しかし多数説は、一定の条件のもとで内閣はその裁量によって衆議院解散をなすことができる（裁量的解散）との立場にたつ⁶³⁾。その根拠につき、実務上慣行としておこなわれているのは7条3号にもとづく解散である。天皇の国事行為としてなされる衆議院解散の実質的決定権を、内閣の「助言と承認」の中に読み込み、内閣はそれを自由に行使できるとする。ただし、民主制の文脈で解散権を捉える以上、裁量的解散も一定の条件のもとに限界づけられるべきである。芦部信喜は、①衆議院で内閣の重要案件（法律案、予算等）が否決され、または審議未了になった場合、②政界再編成等により内閣の性格が基本的に変った場合、③総選挙の争点でなかった新しい重大な政治的課題（立法、条約締結等）に対処する場合、④内閣が基本政策を根本的に変更する場合、⑤議員の任期満了時期が接近している場合、などに限定されるべきであって、内閣の党利党略による解散を不当であるとする⁶⁴⁾。

GHQ は当初から解散を69条に限定すべきとの立場であったが、少数与党の自由党吉田内閣のもとでおこなわれた第1回衆議院解散（1948年）は、野党との政治的妥協の末、不信任決議を偽装した69条に拠るものであった（馴れ合い解散）⁶⁵⁾。その後の総選挙で大勝し成立した第3次吉田内閣は、第2回衆議院解散（1952）を7条3号にもとづいておこない（抜き打ち解散）、以後7条3号解散が慣行として定着した⁶⁶⁾。日本では、1986年中曽根内閣の衆参同日選挙や2005年小泉内閣の「郵政解散」の当否をめぐる問

題⁶⁷⁾、その他如上の裁量的解散を正当化するような事由に該当するか疑わしい解散も多くある。戦後から2020年現在まで、解散ではなく任期満了によって総選挙がおこなわれたのは三木政権時の一度きり（1976年12月5日総選挙）でありその他25回はすべて解散にもとづくものであるが、そのうち内閣不信任によるものは4回のみ（そのうち1度は上述の馴れ合い解散）で、残りの21回は裁量的解散である点を見ると、いかに内閣による解散権が事実上無制約に近い状態で慣行化しているか分かる⁶⁸⁾。2005・2012年の自民党改憲草案は、どちらも現行憲法には書かれていない首相の解散権限と裁量的解散を明文化しており⁶⁹⁾、解散権の制約とは逆行する内容である。裁量的解散を憲法習律という法的規範上の制約のもとでのみ認めるとする深瀬忠一は、「解散理由を明示し、議院における議論を尽し、それを国民に公表周知せしめたうえで」おこなわれるべきとする⁷⁰⁾。しかし、解散の理由には内閣が主観的に設定できるうえ、衆議院の解散の効力については最高裁判所の違憲審査を期待できない以上、現実政治としてみれば憲法習律によって内閣の解散権行使を制約することは難しいのではないか。

他方、諸外国では、何らかの形で執政府による議会解散権行使に制約を加えているのが趨勢である。ドイツでは後任の連邦首相を選出したうえでないと首相への不信任決議ができず、それが可決された場合には首相は連邦議会（下院）を解散することはできない（建設的不信任）（ドイツ基本法67条）。解散を選択できるのは、①連邦議会でなされた2回の首相選挙で首相が決まらず、3回目の選挙でも最多得票者が過半数の票を得られなかった場合（同63条）か、②首相が提出した自らの信任案が連邦議会で否決され、さらに後任首相が選出されなかった場合だけである（同68条）。フランスでは大統領が、首相および両議院議長の意見を聴いたのち、自由に国民議会（下院）を解散することができる（フランス第五共和国憲法12条1項）が、①解散総選挙後1年以内（同12条4項）、②非常事態権限の行使中（同16条5項）、③大統領が欠けた場合などに臨時で元老院（上院）議長もしくは政府が大統領の職務を執行している間（同7条4項）は解散することができな

い。イギリスは2011年に制定された議会任期固定法によって、従来首相が実質的に有していた庶民院（下院）解散権が制限された。現在は、①下院総選挙期日の25平日前の任期満了による自動解散（議会任期固定法3条）、②庶民院が定数の3分の2以上の多数で繰り上げ総選挙の実施を可決した場合（同2条）、③庶民院が不信任案を可決したのち14日以内に信任案を可決しない場合（同条）に限定される⁷¹⁾。日本においても解散権濫用を抑止するためには、憲法明文で解散要件を規定するというのも一つの方法である。そのためには、まずは解散につづく総選挙で国民が自らのスタンスをはっきりと示さなければなるまい⁷²⁾。

（2）憲法裁判所と違憲審査制

日本はアメリカ型をモデルとした付随的違憲審査制を採っている。具体的争訟における私権保障に重きを置いたモデルであるが、現実には憲法判断のハードルは高く、司法による違憲審査が十分に機能していないと長らく指摘されてきた。こうした日本の違憲審査が有する特徴を形容する「司法消極主義」の語は、最高裁判所が政治部門の判断を尊重し、その合憲性判断につき謙抑的態度をとるという意味で一般に用いられる。これについて樋口陽一によれば、最高裁が消極的なのは憲法判断をなすこと自体ではなく、違憲判決を下すことであって、合憲判断はむしろ傍論を用いて相当程度になしており、その例に皇居外苑使用不許可処分取消等請求事件や朝日訴訟をあげる⁷³⁾。違憲判決に対する消極的態度という意味では、より厳格な審査基準が妥当すべきとされる表現の自由に対する規制立法であっても、最高裁がこれに違憲判断を示してこなかったのも無関係ではない⁷⁴⁾。土井真一は、日本において抽象的違憲審査制の採用がいわれるのは、第一に憲法9条をめぐる裁判への最高裁の不鮮明な立場、第二に基本的人権に関連する訴訟において、訴訟要件や憲法判断回避の手法を駆使するといった消極的姿勢に起因するとしている⁷⁵⁾。とはいえ、とりわけ2000年代以降、選挙権や投票価値、家族関係の平等に関する領域では最高裁が積極的に違憲判断を下す事例が多

くなっているのも事実であって、ここに最高裁の活性化を見て取ることもできる⁷⁶⁾。原因については諸説あるが、1990年代中頃の憲法裁判所設置をめぐる議論が最高裁に憲法判断を促したとみるもの、1999年以来なされた司法制度改革による行政訴訟の原告適格や処分性の要件拡大によるとするもの、55年体制終了後に比較的可なりな価値観をもった裁判官が最高裁判事に任命されたことが影響していると捉えるものがある⁷⁷⁾。

1994年に発表された読売新聞「憲法改正試案」⁷⁸⁾や、日本維新の会の憲法改正原案（2016年）は、おおむねドイツ連邦憲法裁判所に倣った制度を提唱するが、読売新聞案に対しては、当時学界でも賛否両論がまきおこった。畑尻剛は学説を積極論・消極論に分けて次のように整理する。憲法裁判所導入積極論は、①現在の閉塞状況打破のためには制度自体の改革が必要である、②迅速な憲法判断の必要性がある、③裁判の長期化のせいで最高裁は憲法判断に消極的になっている、④現行制度では、下級裁判所も違憲判断を下しにくい、⑤下級裁判所に過度の期待をいただくことはできない、⑥職業裁判官的思考ではなく学者的思考を生かせる憲法裁判所こそが、憲法判断を活性化させる、といった点を根拠とする。対して消極論は、①安易な制度改革案は制度を支える背景を無視している、②合憲判断が迅速に下されることによる最高裁の体制維持機能が強化される、③憲法裁判所が設けられ、あるいは違憲審査権が最高裁判所に集中することによって、人権感覚にすぐれた下級裁判所の判断が生かされなくなる、④市民の憲法感覚・権利意識に根差した個別具体的な係争事件からはじまる司法審査制度は、市民参加という点でよりすぐれている、⑤違憲審査権行使を活性化させるためには職業裁判官による違憲審査権行使の意味を再確認する必要がある、⑥政治の裁判化（司法化）が議会制民主主義を弱体化させる、⑦憲法裁判所制度に対しては根本的な疑念がある、などを根拠とする⁷⁹⁾。畑尻は両論の長所短所を補う折衷案として、法律を改正することで実現可能な具体的規範統制という解決策を提示している。裁判所法の改正によって、最高裁内に上告審を扱う部とは別に、通常裁判所から移送される憲法事件を専門に判断する憲法部を設けると

いうものである⁸⁰⁾。

ところで、違憲審査の在り方を考えるうえでもっとも重要なのは、違憲判断に対する最高裁のスタンスを決定する因子は何かという視点である。この点につき、見平典のアプローチは示唆に富んでいる。見平によれば、違憲審査制の運用を規定する要因として①「資源」と②「人」をあげる。「資源」とは a) 規範的資源（積極的な違憲審査の根拠となりうる制定法・先例・法理論と積極的な違憲審査を正当化するような裁判所の役割規範、国民にどの程度浸透しているか、裁判官・裁判手続の正統性、裁判所の権威）、b) 政治的資源（裁判所を政治的攻撃から実効的に防衛しうる政治勢力）、c) 実務的資源（裁判官が法的正当性の高い判決を執筆するために必要な時間と情報）であり、「人」とは裁判所内・裁判官の上記資源を活用しようという価値観の構成のことであり、これを規定するのは a) 裁判官選任手続の在り方、b) 任命権者の司法政策、c) 裁判所を取り巻く規範的環境（裁判所の先例や、法学コミュニティにおける学説の布置、司法哲学や役割規範の状況等）、d) 現職裁判官および調査官等補助者がリーガル・トレーニングを受けた際の規範的環境である⁸¹⁾。逆をいえば、たとえ憲法や法律の改正によって憲法裁判所を導入しても、上記各規定要因が改善され適切に運用されなければ、現状から大きく変わらないか、悪化する可能性もある⁸²⁾。改憲による憲法裁判所導入論は、日本の議院内閣制に対して緊張関係をつくり出すという意味では一考の余地がある改憲論議かもしれない。しかし、民主的正統性から距離を置く司法が、その政治的独立性を維持しながらも、立法や行政という多数決原理にもとづく民主的機関の決定にかかわる事項について、立憲主義的見地から修正判断を下せる制度環境をいかにして構築・維持するかを検討することのほうが問題解決に資する議論になると思われる⁸³⁾。

（3）緊急事態条項導入論

国家緊急権とは、「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するた

めに、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限」と一般に定義される⁸⁴⁾。危難を乗り越える手段として、執行権への一時的な権力集中や、人権・私権の制約がなされうが、その措置の目的は、国家の存立維持と、それによる国民の自由や権利および立憲主義的原理の維持・回復である⁸⁵⁾。反面、かつてのワイマール共和国憲法 48 条（大統領非常措置権）のように、ひとたび為政者によって濫用されれば、立憲主義は破壊され、国民の人権が侵害されることにつながる危険と背中合わせであることもたえず意識しなくてはならない。そのうえで論点は、緊急権を憲法上規定すべきか否かである。大日本帝国憲法には緊急事態について、天皇による緊急勅令（8 条）や戒厳の宣告（14 条）、非常大権（31 条）、緊急財政処分（70 条）の規定があったが、日本国憲法にはわずかに衆議院解散中の参議院緊急集会（54 条 2 項）があるのみで、緊急権の明文規定は存しない。そこで、緊急事態が起こった際のルールを憲法にあらかじめ規定しておくべきであるとする改憲論が主張されている。日本国憲法において国家緊急権をどうみるかについて学説はわかれる。憲法上明文の根拠規定がなくても不文の憲法上の権能（不文の法理）として認められるべきとする説⁸⁶⁾、憲法上明文規定が存しないのは欠缺であるから、緊急時においても立憲主義を維持するために権力行使の態様や枠組みをあらかじめ規定すべきとする説⁸⁷⁾、立憲主義を損ないかねない緊急権を憲法上規定することは認められないとする説⁸⁸⁾、がある。日本国憲法制定過程で金森徳次郎国務大臣は、国内事変のようなことが起きた際にも、民主政治を徹底させて国民の権利を充分擁護するためには、非常大権のような政府の一存でおこなう措置は、極力防止しなければならず、臨時会の招集や参議院の緊急集会、平時の立法をもって対応すべき旨説明している⁸⁹⁾。とはいえ、戦争やテロ、パンデミック、自然災害などはその規模によっては国会自体が機能不全に陥ることも起こりうるのであって、そのすべてにあらかじめ備えるのは不可能であろう。なお、導入否定論の中には、前述の緊急権定義を文字通り解して「国家の存立」のためのもので、「国民の生命や財産を守るためのものではない」とするものもある⁹⁰⁾。

しかし、国民の生命や財産が守られるためには、国家の存立が必要不可欠であると理解すべきではないか。不文の緊急権にもとづく措置を、時の為政者の恣意的な運用にまかせず、なお立憲の枠内にとどめるための工夫が緊急事態条項導入論の本質である。

諸外国をみると、フランス第五共和制憲法（1958年制定）には大統領の緊急措置権や合囲状態が規定されており、ドイツは戦後しばらく緊急権規定をもたなかったが1968年の基本法改正で立法・司法による統制を確保したうえで導入した。イギリスはコモン・ローとしてマーシャル・ローの法理や個別立法によって対処しており、アメリカにおいても憲法に直接的な根拠規定はないが、執行権が大統領に帰属すること（第2条第1節第1項）や大統領が軍の総指揮官であること（第2条第2節第1項）、1976年成立の国家緊急事態法などを根拠として大統領に広範な緊急措置権が認められている⁹¹⁾。西修によれば、1990年以降制定された104カ国の憲法のうち、国家緊急事態対処条項を設けているのはスイスやフィンランド、ロシアなどを含めた104カ国すべてである⁹²⁾。

以上を踏まえて日本についてみると、防衛問題については有事法制が、自然災害については災害対策基本法をはじめとする災害関連法制が整備されているなど、法律で緊急事態に充分に対応できるため、憲法改正は必要ないとする見解がある⁹³⁾。たしかに災害対策基本法には、内閣総理大臣は災害緊急事態を布告し（災害対策基本法105条）、そのもとでは生活必需物資の配給や取引制限、価格統制、金銭債務支払延期などの措置を緊急政令によっておこなうことができる（109条1項）とある。近時では、2020年新型コロナウイルスに対処するために改正された新型インフルエンザ対策措置法は、首相の緊急事態宣言にもとづいて、対象各自治体が、不要不急の外出自粛や休校の要請、公共施設への使用制限要請、医薬品や食料品など緊急物資売り渡しの要請や収容、臨時の医療機関の設置にともなう土地家屋の収容などの私権を制限することを可能とする⁹⁴⁾。一見すると緊急事態に法律が周到詳密に用意されているようにみえるが、行政による強制措置や人権・私権制限の

すべてを、本来人権相互の矛盾衝突を調整する原理としていわれてきた「公共の福祉」という曖昧な概念によって果たしてどこまで正当化できるか。このことは、今後より強制力をともなう実効措置を講じなくてはならないケースが生じた際には一もっとも憲法に根拠規定がない現状では、直接的に人権制約に係る強制措置には限界があるが—なおさら問題になりうる。くわえて、法改正や予備費をこえる財政措置が必要となる場合には、一刻を争う事態にもかかわらず、さまざまな実効的措置が後手にまわってしまうという点も考慮しなければなるまい⁹⁵⁾。このような点にかんがみると、緊急事態における権力行使の在り方や人権制限の根拠をあらかじめ憲法上規定しておき、そのもとで個別具体的な法律が運用されることが望ましい。とはいえ、緊急事態の権限行使要件が無限定・曖昧であると、人権侵害や権力濫用につながるおそれもある⁹⁶⁾。また日本では、緊急事態の措置に対して司法統制が及ばされないとの指摘もある⁹⁷⁾。その意味で違憲審査制や、憲法9条とも接点を有する課題であって多角的な議論を要するテーマである。

（4）道州制と地域主権

道州制とは、国と地方の行財政の権限配分をみなおし、より効率的な行政運営や実効的な地域課題解決のために、現在の都道府県よりも広域の行政区画を設定し、そこに広範な自治権を与える地方制度のことである。現行憲法は地方自治に1章を設け、92条から95条の4か条にそれぞれ地方公共団体の組織や機関、権能に関する規定を置く。ところがかつての機関委任事務のように、その運用実態は中央集権的であるといわれ続けてきた。道州制導入と地方自治制度の活性化をめぐる議論は戦後早い時期から何度もなされてきたが⁹⁸⁾、近年の動向を捉えるうえで重要なウェーブが二つある。一つめが、1999年以降の第一次地方分権改革における地方分権一括法の制定である。同法は、地方自治法をはじめとする多くの関係法令の改正・廃止をその内容とする法律であるが、これによって機関委任事務の廃止と自治事務の拡充、国と地方の役割分担原則の明示、国の地方自治体に対する関与の限定やルー

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革（山田）

ル化等がおこなわれ、従来の国と地方の関係が「上下・主従」から「対等・協力」へとシフトした⁹⁹⁾。またこれと並行して主として1990年代半ばから2000年代半ばにかけて次々におこなわれた合併特例法にもとづく市町村合併も、現在の地方制度の枠組みを形作る大きな変革であったといえる。その後、いわゆる三位一体改革（国庫補助負担金改革、税源移譲、交付税改革）を経て、2006年地方分権改革推進法の成立にはじまる第二次地方分権改革が二つ目の波である。それまでの地方に対する義務付けや枠付けなどの規制が緩和され、国から都道府県・都道府県から市町村への権限移譲がさらに推し進められることによって、地方が自らより主体的に政策を立案実行できるようになった¹⁰⁰⁾。こうした中であって同年2月28日に第28次地方制度調査会が示した『道州制の在り方に関する答申』の内容は次のとおりである。現在の都道府県制度の課題について、①市町村合併によって都道府県から権限移譲されるだけの行財政基盤を備えた基礎自治体ができる一方で、今度は都道府県の役割や位置づけが問われるようになってきたこと、②都道府県の区域を越える広域行政課題の増大に対応することが難しくなっていること、③国から移譲される事務拡大に見合った規模・能力をもった広域自治体のほうが、都道府県よりも地方分権改革がより一層推し進められること、の3点を掲げ、広域自治体としての道州制を「国のかたちの見直し」にかかわるものとして導入すべきと結論づけている¹⁰¹⁾。2016年には日本維新の会が改憲案において、地域主権の章に広域自治体としての道州制を規定しているが、そもそも道州制は憲法改正を要するのか、法律レベルで実現可能なのか¹⁰²⁾。

憲法上の「地方公共団体」は一般に、都道府県・市町村からなる二層制を保障するものと解されているが、「地方自治の本旨」を生かすために広域化する必要があるなら、二層制を維持したまま都道府県制を道州制に再編することは立法政策によって許されるとする見解が有力である¹⁰³⁾。しかし、単に形だけの道州制導入であれば、法律レベルで対応できるかもしれないが、人口減少社会に対応した国家像の見直しを図るとの趣旨に立てば、憲法改正による大規模改革が必要となる。例えば、佐々木信夫は、人口減少社会にお

ける行財政の一層の効率化や地方の消滅可能性に言及し、国と地方関係を含めた抜本的な国家構造の見直しのために憲法改正が必要であると述べる¹⁰⁴⁾。その主なポイントは、①憲法条文を国の統治機構と地方の統治機構に分類し規定すること、②憲法92条の地方自治の本旨を法律に委ねるのではなく、団体自治、住民自治を明示し、地方自治法にかえて「自治基本法」を制定すること、③「近接性の原則」「補完性の原則」に沿って、国と地方の役割分担を憲法に明記すること、④一律二元代表制を、自治体の規模や地域性にもとづく選択性とすべきこと、⑤条例制定権の拡大強化、⑥広域自治体としての道州制導入、⑦首都・副首都の明記、の7点である¹⁰⁵⁾。もっとも、元来単一国家である日本において、道州に対していわゆる連邦制のような地方の自律性をどこまで認めるか、もしくは複数の都道府県から成る広域自治体を設定した際、その中において民主主義的要素をもつ住民自治の諸制度をどのように構築するかといった問題もある。判例が、憲法上の地方公共団体といえるための要件として、「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在」¹⁰⁶⁾ することを要求している点に徴しても、改憲によって俄かに道州が住民に受け入れられる制度たりえるかという視点に立った議論もなされなくてはなるまい。

5. おわりに——憲法改正論の展望——

本稿では、憲法改正の意義を、憲法改革・憲法解釈・憲法変遷との比較から構成しなおし、戦後の改憲論の変遷および特徴に関する考察をつうじて、政治問題化した9条ばかりが強調され、全体としての改憲論議が深化しなかった点を再確認した。今後より重要になるのは、改憲・護憲の二者択一的な議論ではなく、あくまで政治制度改革に必要なテーマ本位でなされる議論の姿勢である。そうすると、衆議院解散権の制限や憲法裁判所のように一見すると政権与党に不利に働きかねない改憲要素も、それが真に必要な政治制度改革であるならば、憲法改正のテーマとして国民的議論を尽くさなければなら

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革（山田）

らなくなるはずである。別の観点からみれば、憲法改正の国会発議を、各議院の総議員の3分の2を要するとする高いハードルには一定の意味があったということにもなる。戦後の自民党政権の時代の長さにもかかわらず、一党では要件をみたせず改憲を断念してきたことは、時の政権与党の党利党略あるいは、一時的熱狂によって憲法改正をともなった政治変動が生じることを抑止してきたと捉えることができるからである。そしてそのことは同時に、改憲によらない政治制度変革を引き起こすことにもつながった。憲法改正のハードルは、その国の政治状況や歴史、民主主義成熟度などに照らして設定されるべきものであるから、ただハードルを下げて憲法改正を実施しやすくし、国民の意思表示の機会を保障すればよいという単純な話ではない。重要なのは、国民が政治制度改革をはじめとする改憲論のさまざまなテーマについて興味をもち、議論をおこなえるような仕掛けづくりや工夫である。この点、ドイツ基本法では国防条項や非常事態条項の導入、連邦制の改革などの大きな改正は大連立政権のもとでなされ¹⁰⁷⁾、イギリスの議会任期固定法も、政策距離のある保守党と自由民主党の連立政権下で制定されているのは日本にとって示唆的である¹⁰⁸⁾。かつての55年体制下や、現実政治に合目的になされる解釈改憲に透けて見える「政治的意図」とは切り離された改憲論議が今後必要であるといえるし、そうでなければ、本当の意味で国民が選択した憲法改正とはいえないのではないだろうか。

注

- 1) 自由民主党〈2019年参議院選挙公約〉<https://www.jimin.jp/policy/index.html> 政策ページ（2020年2月1日閲覧）。
- 2) 日本維新の会〈政策〉<https://o-ishin.jp/policy/> および〈日本維新の会憲法改正原案〉PDF資料（平成28年3月24日）<https://o-ishin.jp/news/2016/03/26/2703.html>（2020年2月1日閲覧）。
- 3) 立憲民主党〈憲法に関する考え方—立憲的憲法論議（2018年7月19日）〉<https://cdp-japan.jp/policy/constitution>（2020年2月1日閲覧）。
- 4) 国民民主党〈政策INDEX2019〉PDF資料 <https://www.dfp.or.jp/election2019/policies/201727> p.133 以下。

- 5) 戦後の憲法改正議論のおおまかな流れを紹介する文献として、三山秀昭（2016）『世界最古の「日本国憲法」徹底検証・憲法』潮書房光人社、pp. 96-108。
- 6) なお、穴戸常寿（2007）『「憲法改正」とはどういうことか』講談社『Latio（ラチオ）04号』（2007年11月）p. 122 以下も参照のこと。
- 7) 清宮四郎は憲法改正を「成典憲法中の条項の修正・削除および追加をなし（狭義の改正）、あるいは、別に条項を設けて、もとの憲法典を増補すること（狭義の増補）によって、憲法に意識的に変改を加える行為をいう」と定義づける（清宮四郎（1979）『憲法Ⅰ〔第3版〕（法律学全集3）』有斐閣、p. 386）。
- 8) 大石眞（2008）「憲法の法源」大石眞・石川健治（編）『憲法の争点（Jurist 増刊新・法律学の争点シリーズ3）』有斐閣、p. 9。
- 9) 大石眞（2008）『憲法秩序への展望』有斐閣、p. 33 以下。
- 10) 同書、pp. 28-31 および pp. 40-44。
- 11) 待鳥聡史（2016）「政治学からみた『憲法改正』」駒村圭吾・待鳥聡史（編）『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂、p. 10。
- 12) 待鳥、同書、pp. 13-15。前者には1982年公職選挙法改正による参議院全国区から比例区への変更、1996年総選挙の衆議院小選挙区比例代表並立制導入、2001年参議院比例区非拘束名簿式の採用、その他衆参選挙区ごとの定数・区割りの変更などがあり、後者には中曽根政権期の内閣危機管理監創設や内閣情報調査室拡充や、橋本政権期の首相権限強化を目的とした行政改革をあげることができるとする。
- 13) 寺澤芳雄（編）（1997）（縮刷版8刷2018）『英語語源辞典（縮刷版）』研究社、瀬戸賢一・投野由紀夫（編）（2012）『プログレッシブ英和中辞典』小学館、国松孝二（編者代表）（2000）『小学館 独和大辞典〔第2版〕コンパクト版』小学館、天羽均・大槻鉄男・佐々木康之・多田道太郎・西川長夫・山田稔・Jean Henri Lamare（編）（2015）『クラウン仏和辞典 第7版』三省堂など。
- 14) 駒村圭吾「憲法学にとっての『憲法改正』」駒村・待鳥（編）前掲書、pp. 30-34。
佐藤幸治（2003）『憲法とその“物語”性』有斐閣、pp. 127-129。
- 15) 大石、前掲注（9）、pp. 10、36-40。
- 16) 例として、1970年のドイツ基本法38条2項改正によって、選挙権・被選挙権年齢が18歳に引き下げられているが、日本では2015年の公職選挙法改正により、選挙権が18歳に引き下げられた（山岡規雄・井田敦彦（2019）「諸外国における戦後の憲法改正【第6版】」国立国会図書館 調査及び立法考査局『調査と情報—ISSUE BRIEF』No. 1040、pp. 6-8）。
- 17) 大石、前掲注（8）、p. 9 および大石、前掲注（9）、p. 26、p. 40。この点に関連して、西村裕一は、「憲法改革」といえども、憲法規範を逸脱した違憲の疑いのある憲法附属法の制定・改廃がおこなわれれば、その点において「解釈改憲」や「もぐりの憲法改正」と同義になるおそれがあるとし、「ある憲法秩序の変動を『憲法変遷』ではなくあえて『憲法改革』と呼称するとき、そこにはすでに一定の解釈論的立場の選択が行われていると考えるべきであるように思われる」と指摘する（西村裕一（2016）「憲法改革・憲法変遷・解釈改憲 日本憲法学説史の観点から」駒

村・待鳥（編）前掲書、p. 441 以下）。

- 18) 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利（2012）『憲法Ⅱ（第5版）』有斐閣、p.393（高橋執筆箇所）も参照のこと。
- 19) 石村修（2008）「憲法変遷の意義と性格」大石・石川、前掲注（8）、pp. 330-331。
- 20) 最大判昭和47年11月22日刑集26巻9号586頁（小売市場距離制限事件判決）。
- 21) 最大決昭和44年11月26日刑集23巻11号1490頁（博多駅テレビフィルム提出命令事件決定）。
- 22) 国会の制定した法律には合憲の推定が働くためこれも一つの有権解釈である（宮沢俊義（著）〔芦部信喜（補訂）〕（1978）『全訂 日本国憲法（第2版）』日本評論社、p. 559）。
- 23) なお駒村圭吾は、法学あるいは法実務の専門家集団の中で共有されている「解釈学説」（いわゆる学理解釈）が、有権解釈にも重大な影響を与えていると述べている（駒村、前掲注（14）、p. 24）。
- 24) 判例の変更をなすのは、①時の経過により事情が大きく変更した場合、②経験の教えに照らして調節が必要になった場合、③先例に誤りがある場合（新しい判決の論理が先例と比して優れている、同種の問題または関連する事項について矛盾点があるなど）のようなケースが想定される（芦部信喜（著）〔高橋和之（補訂）〕（2019）『憲法 第七版』岩波書店、p. 404）。公務員の労働基本権をめぐる一連の裁判では、全通東京中郵事件判決（最大判昭和41年10月26日刑集20巻8号901頁）以降、最大判昭和44年4月2日刑集23巻5号305頁（都教組事件判決）、最大判昭和44年4月2日刑集23巻5号685頁（全司法仙台事件判決）へと受け継がれた公務員の労働基本権を承認する立場が、最大判昭和48年4月25日刑集27巻4号547頁（全農林警職法事件）の判例変更によって、公務員に対する争議行為一律禁止を合憲とする憲法解釈の変更がなされた。
- 25) 最大決平成25年9月4日民集67巻6号1320頁（非嫡出子相続分規定違憲判決）や最判平成24年12月7日刑集66巻12号1337頁（堀越事件判決）などがあげられる。
- 26) 森本昭夫（2014）「憲法の有権解釈—国会・内閣・最高裁判所の判断とその変更—」参議院事務局企画調整室（編）『立法と調査』351号、pp. 141-142。過去にも政府解釈が変更された例として、文民条項に関するものがある。
- 27) なお、憲法改正と憲法変遷の相違について、清宮、前掲注（7）、p. 386。
- 28) 川添利幸（1986）『憲法保障の理論』尚学社、pp. 51-56。
- 29) 同書、p. 55。
- 30) 同書、pp. 88-89。
- 31) 長谷部恭男（2018）『憲法 第7版』（新法学ライブラリー＝2）新世社、p. 39。長谷部は、違憲の法律であっても、権限を有する違憲審査機関によって違憲無効と判断されるまでは、有効な存在であることを、憲法典自体が認めているというケルゼンの考え方を紹介している（ハンス・ケルゼン（著）・尾吹善人（訳）（1991）『法と国家の一般理論』木鐸社、pp. 256-259）。

- 32) 樋口陽一（1964、『思想』484号所収）「『憲法変遷』の観念—憲法慣習論を中心として—」長谷川正安・森英樹（編）（1977）『文献選集 日本国憲法 13 憲法改正論』三省堂 p. 78 以下に収録、pp. 91-92。
- 33) 森本、前掲注（26）、pp. 139-140。
- 34) 大石、前掲注（9）、p. 11、p. 26 および pp. 36-37。
- 35) 統治行為論を用いた例に、最大判昭和34年12月16日刑集13巻13号3225頁（砂川事件判決）や最大判昭和35年6月8日民集14巻7号1206頁（苫米地事件判決）、憲法判断回避の事例として、札幌地判昭和42年3月29日下刑集9巻3号359頁（恵庭事件判決）がある。
- 36) 法解釈学的憲法変遷に法的効果を認める要件として、国民の広範な同意（社会的同意とか法的確信などと呼ばれる）の存在を要求する考え方がある（野中他、前掲注（18）、p. 396）。また樋口は、フランスにおいて憲法変遷に相当する概念（*pratique constitutionnelle*（憲法慣習）ないし *coutume constitutionnelle*（憲法慣習））とそれを認める学説に触れる中で、憲法変遷を憲法慣習法の成立とみなす要件を紹介し分析している。それによれば、憲法不適合の憲法実例が（反復・継続して）存在している〈物的要素〉と、そのような変化を国民（世論）が何らかの形で承認している〈心理的要素〉が必要であるという（樋口、前掲注（32）、pp. 83-91）。
- 37) 石村、前掲注（19）、p. 331。
- 38) 穴戸は、憲法のテキストは解釈をつうじて規範となるという段階を踏まえ、統治機構規定はテキストと規範の距離が近い（解釈による幅が狭く、意味がテキストから明確になりやすい「準則」である）ために憲法改正によるテキスト変更がそのまま「規範としての憲法」の改正として成功しやすいが、人権規定はテキストと規範の距離が遠い（解釈による幅が広く、さまざまな「原理」を相互に理解してはじめて規範の意味内容が決定される）ので、憲法改正によってテキストをただ改正しただけでは、規範内容の変更まで及ばないことが多いと分析する（穴戸常寿（2014）「『憲法を改正する』ことの意味」『論究ジュリスト 2014年9号』有斐閣、pp. 22-29）。なおこの点につき駒村も「法的作用としての憲法改正が機能しうるのは統治機構の改革においてであり、人権の領域でははかばかしい成果はなかなか見込めないということになろう」と考察する（駒村、前掲注（14）、pp. 34-36）。
- 39) 西修（2016）『世界の憲法を知ろう—憲法改正への道しるべ—』海竜社、pp. 100-102。
- 40) 佐藤功（1977）「憲法改正論の系譜と現状」有斐閣『ジュリスト 638号（1977年5月3日）』、p. 44。
- 41) 同論文、pp. 44-45。
- 42) 同論文、p. 45 および富永健（2014）「憲法改正論の過去と現在」皇學館大学現代日本学会『皇學館大學日本学論叢』第4号、pp. 323-324。辻清明・鵜飼信成・佐藤功・有倉遼吉・中村哲などのメンバーから成る公法研究会の作成した「憲法改正意見」や、田中二郎や鵜飼信成ら東大の学者から成る東大憲法研究会による「憲法改正の諸問題」で提示された意見である。

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革（山田）

- 43) 毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治（2017）『憲法Ⅰ 総論・統治〔第2版〕』有斐閣、pp. 57-60（小泉執筆箇所）。
- 44) 安念潤司・小山剛・青井未帆・穴戸常寿・山本龍彦（編）（2014）『憲法を学ぶための基礎知識 論点 日本国憲法〔第二版〕』東京法令出版、p. 36（安念執筆箇所）。
- 45) 大西斎（2010）「日本国憲法改正動向の経緯と国民投票法制定に至る過程の一考察」九州産業大学国際文化学会（編）『九州産業大学国際文化学部紀要』第46号、pp. 131-132。
- 46) 廣田直美（2017）『内閣憲法調査会の軌跡 渡米調査と二つの「報告書」に焦点をあてて』（青山学院大学法学叢書第5巻）日本評論社、p. 13。
- 47) 自由党からは「日本国憲法改正案要綱」「日本国憲法改正案説明書」、改進黨からは「現行憲法の問題点の概要」が発表されたが、いずれの内容も、天皇の元首化や自衛軍の保有、基本的人権の制限事項の明確化、憲法改正手続きの緩和といったものであった（林尚之（2013）「戦後改憲論と『憲法革命』」立命館大学人文科学研究所『立命館大学人文科学研究所紀要』第100号、p. 77）。
- 48) 佐藤、前掲注（40）、p. 46。
- 49) 廣田は、調査会の最終報告書が改憲的内容にならなかった最大の要因を、憲法調査会の意見を多数決によって一つにまとめないという議事規則の申合せがあった点にあるとして、その申合せがなされるに至った経緯を詳細に分析している（廣田、前掲注（46）、p. 184 以下）。
- 50) 廣田、同書、p. 201。
- 51) 高柳賢三（1964）「憲法調査会七年の回顧—内部からみた一学究の感想—」井上ひさし・樋口陽一（編）（2006）『『世界』憲法論文選』岩波書店、P. 374。
- 52) 新庄勝美（2014）「憲法改正を問い直す：憲法審査会は日本国憲法の改正作業に着手したのか」道都大学図書紀要編集委員会（編）『道都大学紀要 社会福祉学部』第39号、p. 17。
- 53) 木下智史（2005）「八〇年代改憲論の展開と挫折」全国憲法研究会（編）『法律時報増刊 憲法改正問題』日本評論社、pp. 58-59。
- 54) 同論文、pp. 59-61。
- 55) それぞれの憲法改正案は、渡辺治（編著）（2015）『憲法改正問題資料』上・下（旬報社）に掲載されているので参照されたい。
- 56) 芹沢斉（2005）「九〇年代型改憲論」全国憲法研究会（編）、前掲書、pp. 72-74。
- 57) 同論文、p. 73。
- 58) 衆議院憲法調査会報告書（2005年4月）（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/report.htm）および参議院憲法調査会報告書（2005年4月）（<https://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/zenbunfuzoku.html>）（2020年2月23日閲覧）および野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利（2012）『憲法Ⅰ（第5版）』有斐閣、pp. 78-80（高見執筆箇所）。
- 59) 西修（2018）「憲法改正原案を急ぎ、審査会に」『憲法の正論』（2019）収録、産経新聞出版、p. 132。

- 60) 大西、前掲注（45）論文が詳しい。
- 61) 赤坂幸一（2010）「解散の原理とその運用」議会政治研究会『議会政治研究』No. 88, pp. 1-2、上田健介（2008）「衆議院解散権の根拠と限界」大石・石川、前掲注（8）、p. 242 および芦部、前掲注（24）、p. 345。
- 62) 上田、同前。深瀬忠一はこれを、議会と内閣に対する選挙民の関係（垂直方向）と議会と内閣の関係（水平方向）として説明する（深瀬忠一（1962）「衆議院の解散—比較憲法史的考察—」田中二郎（編集者代表）『日本国憲法体系第4巻統治の機構Ⅰ』宮沢俊義先生還暦記念、有斐閣、p. 197）。
- 63) 対抗的解散および裁量的解散の用語は、大石眞（2014）『憲法講義Ⅰ〔第3版〕』有斐閣、p. 118 による。裁量的解散を認めるものとして、大石、同書、p. 118、佐藤幸治（2011）『日本国憲法論』（法学叢書7）成文堂、pp. 477-479、芦部、前掲注（24）、pp. 49-50、pp. 345-346 など。
- 64) 芦部、同書、p. 346。これとはほぼ同旨の制約をあげるものとして、佐藤、同書、pp. 478-479。
- 65) 加藤一彦（2017）「憲法69条の原意—第1回目の衆議院解散の波動—」現代法学会（編）東京経済大学現代法学会誌『現代法学』33号、pp. 156-157。
- 66) 小嶋和司（2004）『憲法概説』信山社、pp. 305-307 および加藤、同論文、p. 158。
- 67) 上田、前掲注（61）、p. 242。
- 68) 衆議院ホームページ〈衆議院議員総選挙一覧表〉http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/senkyolist.htm（2020年3月1日閲覧）および衆議院調査局議会制度等研究グループ（2016）「英国、フランス、ドイツ及び日本の統治制度—議会の解散を中心として—」衆議院調査局『RESEARCH BUREAU 論究』（第13号）p. 108。
- 69) 自民党の両改憲案は、渡辺、前掲注（55）、p. 337 以下および p. 729 以下に収録。
- 70) 深瀬、前掲注（62）、p. 206。
- 71) 以上、各国憲法規定は、初宿正典・辻村みよ子（編）（2017）『新解説 世界憲法集 第4版』三省堂に拠った。イギリスについては、高澤美有紀（2016）「主要国議会の解散制度」国立国会図書館調査及び立法考査局『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No. 923, p. 2 も参照した。
- 72) 樋口は、解散権濫用を抑止するためには、解散権の「濫用をゆるさない有権者の成熟した反応が選挙結果によって示される以外に、最終的きめ手はない」と述べる（樋口陽一（2007）『憲法〔第三版〕』創文社、p. 385）。
- 73) 最大判昭和28年12月23日民集7巻13号1561頁（皇居外苑使用不許可処分取消等請求事件）最大判昭和42年5月24日民集21巻5号1043頁（朝日訴訟）。樋口陽一（2013）『五訂 憲法入門』勁草書房、pp. 167-172。
- 74) 鈴木秀美（2015）「日本の違憲審査制の現状と課題：制度改革をめぐる議論を中心に」大阪大学法学会『阪大法学』64巻6号、p. 439。
- 75) 土井真一（2012）「法の支配と違憲審査制」『ジュリスト増刊』（2012年夏号）（Kindle版）（日本国憲法研究「違憲審査と最高裁の活性化」座談会基調報告）有

斐閣、p. 161。

- 76) 同前、pp. 166-168。最近の違憲判断は以下のとおり。在外日本国民選挙権訴訟（最大判平成 17 年 9 月 14 日民集 59 卷 7 号 2087 頁）、衆議院選挙議員定数不均衡訴訟（最大判平成 23 年 3 月 23 日民集 65 卷 2 号 755 頁）、参議院選挙議員定数不均衡訴訟（最大判平成 24 年 10 月 17 日民集 66 卷 10 号 3357 頁）、国籍法違憲判決（最大判平成 20 年 6 月 4 日民集 62 卷 6 号 1367 頁）、非嫡出子相続分規定違憲決定（最大決平成 25 年 9 月 4 日民集 67 卷 6 号 1320 頁）、女性再婚禁止期間規定違憲判決（最大判平成 27 年 12 月 16 日民集 69 卷 8 号 2427 頁）。
- 77) 同前、座談会対話内容より、p. 183 以下。穴戸常寿（2010）「最高裁と『違憲審査の活性化』」『法律時報』（2010 年 82 卷 4 号通巻 1020 号）日本評論社、p. 59。見平典（2016）「最高裁判所の現在—違憲審査制と少数意見制の活性化の背景と特徴」『法律時報』（2016 年 88 卷 12 号通巻 1105 号）日本評論社、p. 81 以下。
- 78) 読売新聞「憲法改正試案」（第一次）（渡辺、前掲注（55）、p. 427 以下に収録）。
- 79) 畑尻剛（2001）「憲法裁判所設置問題も含めた機構改革の問題—選択肢の一つとしての憲法裁判所—」日本公法学会（編）『公法研究』63 号、p. 112。
- 80) 同論文、pp. 116-121。最高裁判所の中に憲法裁判のための専門の部署を設けるといふ点では、産経新聞社「国民の憲法」案（2013）も同様であるが、こちらは憲法改正による（産経新聞社（2013）『国民の憲法』産経新聞出版、p. 214 以下。）。
- 81) 見平典（2010）「最高裁判所をめぐるポリティクス—20 世紀後半におけるアメリカ連邦最高裁判所の積極化の背景と日本への示唆—」前掲注（77）『法律時報』82 卷 4 号通巻 1020 号、pp. 63-64 および見平、前掲注（77）、pp. 80-81。
- 82) 西原博史（2005）「憲法裁判所制度の導入？」『ジュリスト』2005 年 5 月 1-15 日号 No. 1289、有斐閣、p. 43 および産経新聞社、前掲注（80）、pp. 258-259。
- 83) 西原、同前、pp. 49-50。西原は、憲法裁判所を設置した場合に生じる問題を掲げ、付随的違憲審査制の意義を再検討している。
- 84) 芦部、前掲注（24）、p. 388。
- 85) 佐藤、前掲注（63）、p. 50 では「目的の明確性の原則」がいわれている。また、川添、前掲注（28）、p. 144。
- 86) 大石、前掲注（63）、pp. 35-36 や佐藤、前掲注（63）、p. 50。
- 87) 大西芳雄（1975）「国家緊急権の問題」『憲法の基礎理論』有斐閣、pp. 220-224 および新正幸（1995）「緊急権と抵抗権」樋口陽一（編）『講座憲法学第 1 巻 憲法と憲法学』日本評論社、p. 220 以下。
- 88) 小林直樹（1979）『国家緊急権』学陽書房、p. 181 および pp. 188-191。
- 89) 昭和 21 年 7 月 15 日（第 90 回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員会）金森徳次郎答弁。（国立国会図書館 帝国議会会議録検索システム（URL:<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/#/?back>）（2020 年 3 月 14 日閲覧））。
- 90) 棟居快行（2016）「災害と国家緊急権」関西学院大学災害復興制度研究所（編）『緊急事態条項の何が問題か』岩波書店、p. 1 以下。
- 91) 矢部明宏・山田邦夫・山岡規雄（2003）「Ⅰ 憲法上の国家緊急権」国立国会図書

- 館調査及び立法考査局『調査資料』主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書、pp. 10-12、p. 23 および富永健（1996）「国家緊急権の法制化について」関西憲法研究会（編）『憲法論叢』3号、p. 74。
- 92) 西、前掲注（59）、p. 226 卷末資料。
- 93) 長谷部恭男（2016）「日本国憲法に緊急事態条項は不要である」岩波書店『世界』2016年1月号、pp. 144-149、永井幸寿（2016）「災害対策の効果的な法制度（緊急事態条項）」日本信頼性学会『信頼性』38巻5号、p. 326 以下。
- 94) 日本経済新聞（2020年3月14日朝刊5面記事）。緊急事態宣言は、同年4月7日に実際に出されたが、多くは法的拘束力のない「要請」「指示」にとどまる。
- 95) 小滝晃・武田文男（2018）「災害緊急事態条項の日本国憲法における在り方—東日本大震災の初動・応急対応（地震・津波）を踏まえた考察—」国士館大学防災・救急救助総合研究所『国士館 防災・救急救助総合研究』第4号、pp. 9-11。
- 96) 自民党改憲案に対する批判として、水島朝穂（2013）「緊急事態条項」奥平康弘・愛敬浩二・青井未帆（編）『改憲の何が問題か』岩波書店、p. 191 以下。
- 97) 長谷部、前掲注（93）、p. 146 以下。
- 98) 長谷川光圀（2019）「道州制と連邦制—構造的分析和折衷案への道—」山口大学経済学会（編）『山口経済学雑誌』67巻5号、pp. 78-83 が詳しい。
- 99) 石塚武志（2014）「国と地方自治の関係は、どうなるのか？」京都憲法会議（監修）木藤伸一郎・倉田原志・奥野恒久（編）『憲法「改正」の論点 憲法原理から問い直す』法律文化社、p. 116 および内閣府（2020）『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック（令和2年版）』（PDF 資料）（URL:<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/handbook.html>）、pp. 4-6（2020年3月18日閲覧）。
- 100) 内閣府、同前。
- 101) 総務省〈第28次地方制度調査会の議事要旨〉『道州制のあり方に関する答申』（平成18年2月28日）（PDF 資料）（URL:https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf）（2020年3月18日閲覧）。
- 102) 日本維新の会憲法改正原案、前掲注（2）、PDF 資料（2020年3月19日閲覧）。自民党憲法改正草案には道州制の文言はないが、立法措置により実現可能であるとする（自由民主党憲法改正推進部（2013）「自民党『日本国憲法改正草案』Q&A」自由民主党政務調査会（編）『政策特報』1417号）、p. 30。
- 103) 芦部、前掲注（24）、p. 379、佐藤、前掲注（63）、p. 552、渋谷秀樹（2010）「道州の組織・機構の在り方—憲法の視点から—」立教法学会（編）『立教法学』80号、p. 116、大沢秀介（2009）「ロー・クラス 発信 憲法地域事情第10回・総論編2 道州制」『法学セミナー』54巻7号、pp. 55-56 など。
- 104) 佐々木信夫（2018）「憲法改正と分権国家の形成—日本型州制度へ移行—」中央大学経済学研究会（編）『経済学論纂』58巻3・4号合併号、p. 243 以下。
- 105) 同前、pp. 244-251。
- 106) 最判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁（東京都特別区区長公選制廃止事件）
- 107) 西修（2010）「世界の憲法制度概要（4）」駒澤大学法学部（編）『駒澤法学』10巻1

憲法改正論議にみる日本の政治制度改革（山田）

号、p. 40（一一七頁）。

- 108) 小松浩（2012）「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」立命館大学法学会（編）『立命館法學』2012 年 1 号（341 号）、pp. 1-3。